

乡村社区适灾韧性营建逻辑的多重解构

陈帅豪

(河南理工大学应急管理学院, 河南省焦作市, 454000; 3021672396@qq.com)

摘 要: 为提升乡村社区防灾减灾救灾的有效性和长效性, 结合乡村风险场域治理特质, 演绎并嵌入适灾韧性理论内涵, 系统剖析乡村社区适灾韧性营建的理论及实践逻辑。研究发现, 风险脆弱性、主体异质性和基层自治性是促使乡村社区适灾韧性营建的深层因素, 应遵循“自生—共理—维系”渐进式治理逻辑, 因地制宜开发灾害治理的自适应模式, 厘清多元村治主体在非常态治理场域中的边界和功能, 重构乡村社区治理复合体的作用系统, 推动正式治理体系和非正式治理体系的平急互构。

关键词: 乡村社区; 防灾减灾; 适灾韧性; 营建逻辑

引言

当前, 我国仍面临战略机遇与风险挑战并存的发展环境, 有利条件和不利因素交织共存, 各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件考验着基层应急能力和处置本领。党的二十大报告指出, “全面建设社会主义现代化国家, 最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。随着社会治理重心的持续下移和社区组织形态的跨域扩容, 乡村社区逐渐发展成型, 成为基层社会的有机构成主体和小微治理单元。然而, 在大力推进城镇化的进程中, 城乡割裂和“三农”难题使得乡村社区长期陷入发展迟滞、治理粗放和管理保守的困囿, 难以有效承接和应对来自基层社会治理场域的多源风险灾害[1]。韧性治理的目标是为了培育系统面向未知风险、主动适应并化解来自外部的冲击和扰动的能力[2], 如何将这一理念引入基层风险治理, 调适乡村社区灾害治理过程中存在的结构偏差与错位, 降低基层应急生态的脆弱性和敏感性, 依托社区治理单元建立灾害适应型的韧性乡村, 成为夯实防灾减灾救灾基层基础、提升乡村治理水平的迫切诉求。

1 文献回顾

审视基层社会治理体制机制的变迁, 基层社会组织形态大致经过了“单位制—街居制—社区制”的发展历程, 基层社会“自组织、自管理、自服务”趋势明显[3]。尽管“农村党建”和“县乡协同”致力于弥补国家介入的不足[4], 但在很大程度上也仅仅局限于经济建设层面, 在防灾减灾救灾领域呈现“疲软”状态。梳理近年来学界对基层风险治理和灾害村治问题的成果文献, 相关研究基本可以概括为以下两个视角: 一是“主体—功能”视角。相关研究认为, 政府职能部门出于运作成本考量, 使用临时性、志愿性群体对基层社会进行精细化治理, 稀释“街头官僚”主体[5], 导致风险治理的行政真空化[6], 需要从“人”出发, 推动非常态下乡村组织及其功能的重塑[7], 解决基层政府灾害应对中的悬浮缺位, 提升网格化治理的应急效能[8]。二是“生态—系统”视角。相关研究表明, 在大力推进城镇化的背景下, 农村地区“空心化”、“原子化”趋势明显[9], 基础设施不健全、风险防范意识不足、动员响应不及时等诸多问题构成了敏感致灾生态[10], 强调从政治、经济、文化、技术等方面多维推动基层风险治理扩容, 系统化建构韧性社区[11]。已有研究更多从制度、功能和环境层面分析乡村社区风险治理体系, 指出了如何进一步改善乡村治理生态、健全村治主体功能以建设基层应急治理架构。然而, 乡村社区应急治理的理想进路并不仅仅止步于迎合防灾减灾救灾刚性需求的瞬时性治理, 还应扩展到符合灾害适应性演化逻辑的韧性治理。鉴此, 本文将切实结合乡村社区治理特质, 对乡村社区场域适灾韧性营建的理论 and 实践逻辑进行系统解构。

2 何为适灾韧性

“韧性”一词最早属于物理学概念，表示材料在塑形变形和破裂过程中吸收能量的能力[12]。1990年代以来，韧性概念因其强大的影响力和普适性，逐渐具备多维学科视野。就社会科学领域而言，适灾韧性研究应打破静态、线性、应激变化的工程学思维，采取动态、非线性、演化发展的综合视角。从灾害学视角出发，风险与发展常常结伴而行，韧性并非寻求一种零风险、零灾害的环境，而是通过应急能力或过程的改造来提升组织的灾害管理阈值，以达成一种无畏风险、有序应灾的理想状态。从管理学视角出发，组织与灾害之间存在互动关系，组织行为与灾害样态互为因果，需要在组织结构设计环节跨越日常治理和非常治理间的鸿沟，在实践环节适时切换、及时调适，有效衔接两种治理形态，实现灾害适应性治理的常态化，建设“适灾”型组织生态，避免基层治理“两极跳”：日常治理完全缺席，非常治理应急出场[13]。从政治学视角出发，条块体制下的基层属地化管理模式使得乡村社区在制度设计上空有自治属性，事实上却充当着最底层行政管理机构的角色，上层行政事务的高压对其应急事务自治的生发造成了一定影响[14]，而自治理想和韧性理念所共有的自发性、内生性和可持续性意涵显然赋予了乡村社区适灾韧性营建的正当性和必要性。结合三重视角认识乡村社区适灾韧性：适灾与韧性的并列不存在语义上的杂糅，而是具备耦合互嵌性质的同向共生逻辑；适灾韧性营建强调通过乡村社区治理结构的调整更好适应外部冲击的影响，以促进基层风险治理“向前发展”，而非“回到过去”。

3 乡村社区因何营建适灾韧性

3.1 乡村社区的风险脆弱性

受“传统小农经济—集体农业经济—市场小农经济”发展进程的影响，相较于城市社区，乡村社区长期处于资源匮乏状态，于是保证自身既有资源不流失、尽可能占有余量资源便成为乡民的行为逻辑，在消除负外部性事务上频频出现“一人干、众人看”的窘境，组织化、规模化难以有效实现，乡村社区灾害应急社会动员的“软环境”相对脆弱。其二，乡村地域产业结构单一、农业生产过剩、经济基础薄弱、人口流失严重，缺乏充足的社会资本和完善的通讯网络，使得乡村社会在快速城镇化的背景下“缓慢燃烧”，村级治理主体在应对单一、急性灾害事件时过度依赖国家力量的介入，在塑造自主应急能力时常常“力不从心”，非常态应急治理的“硬环境”相对脆弱。

3.2 乡村社区的主体异质性

党的十八大提出，“要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理格局”，此后的十九大报告、十九届四中全会和二十大报告等文件中关于基层治理主体的表述具有高度的一致性和连续性。据此，乡村社区治理主体主要包括社区党组织（村党支部委员会）、乡政府、村委会、集体经济组织、社区社会组织、社区居民等，由于他们都是乡村社区灾害应急治理的涉事者、主事者和关注者，因而都归属于乡村社区这一治理复合体。多元治理主体因权力大小、资源禀赋、价值偏好、情感认同等方面的差异而相互掣肘的情形较为多见，这种主体异质性直接导致乡村社区治理结构在无形中生成阻碍跨主体协同的张力，而灾害的跨界属性又亟需多元治理主体的合力，二者在应然和实然上的冲突呼唤适灾韧性社区的营建。

3.3 乡村社区的基层自治性

基层自治的制度安排既顺应了公民社会崛起的现实，又继承了乡规民约的优良传统，但这并不意味着完全契合乡村社区灾害治理实务。审视基层灾害治理困境，主要体现在“应急空白”和“过度应急”两个方面：由于基层自治体制内权责殊不清，加之灾害治理难以输出绩效，于是出现相互推诿、无人负责的“应急空白”；由于基层社会在经济建设领域留存的对“国家”力量的过度崇拜，当“上层”关注到某种灾害事件时，就可能发展到不切灾情、争相发力的“过度应急”。此外，条块体制下的基层自治容易产生信息传导阻滞，基层灾变的真实状况难以完全向上反应，上层的应急决策难以在基层得以有效落实。中和上述两种极端情景，打通灾害信息传导阻滞，正是乡村社区适灾韧性营建的逻辑导向。

4 乡村社区何以营建适灾韧性

4.1 适灾韧性何以自生：“回应—反应—适应”的螺旋上升

由于乡村社会受集体经济和地缘、血缘关系的深远影响，具备传统的“熟人社会”特质[15]，“工程韧性”和“生态韧性”的实证主义逻辑难以契合乡村特质，而具有人本主义色彩的“演化韧性”强调通过渐进式、回溯性的危机学习和反应过程以生发自身韧性[16]，则更为基层公民社会文化所接受。营建适灾韧性的基础性环节就是找到并建设乡村社区灾害长效治理模式的生发源，使其能够循环运用于乡村社区灾害应急实践中，以夯实韧性基础。必须承认，乡村社区适灾韧性营建须是演化韧性思维下的螺旋式上升过程——“回应灾害以识别防灾漏洞—反应学习以改进应急策略—调整适应以实现追踪治理”，乡村社区只有在灾变时回应外界冲击和扰动，才能在后续灾害反应（处置）中进行学习，以适应未来的不测之灾。此外，灾害“回应—反应—适应”的韧性自生逻辑同样契合基层自治特点，便于基层在防灾减灾救灾中因地制宜开发灾害治理的自适应模式。

4.2 适灾韧性何以共理：“主体—边界—功能”的系统重构

乡村社区适灾韧性的营建主体涉及乡村治理的决策者、参与者和行为者，厘清多元主体在村治场域中的边界和功能，重构社区治理复合体的作用系统，是实现韧性治理的关键性环节。透视基层治理中的“国家—社会”关系，村“两委”的国家力量代理人角色凸显，成为乡村社区治理的当然主体[17]。在乡村社区的常态治理中，乡民和结社组织通常被当作治理对象，其实然的主体地位明显异化，而村“两委”疲于承接来自上层的繁杂事务，无暇或无力组织提升社区防灾减灾救灾的能力和水平，在灾害应急领域呈现出一种“弱国家—弱社会”的治理景象。然而，适灾韧性的营建需要基层治理主体在“常态—非常态”间迅速转换，克服常态化治理下不同权力层次“接力赛”式的出场惯性，以促进在非常态下形成“强国家—强社会”的治理景象。因此，适灾韧性的共理的实现诉诸于把握国家治理“重点下移、资源下沉”的政策窗口期，重构主体多元、边界明晰、功能完备的系统架构，为全社会形成“横向到边、纵向到底”的共建共治共享格局打好基层基础。

4.3 适灾韧性何以维系：“力度—精度—温度”的动态调节

治理绩效与治理力度密切相关，力度代表着主事者、涉事者和关注者对治理对象的重视度、参与度和投入度，力度过大或力度不足都会妨碍治理绩效的提升。在科层制和属地化管理模式下，力度的动态调节主要借助权力登场次序加以实现，如中央层面的文件出场、省级层面的制度出场、市县层面的预判性出场、乡村层面的日常性出场等。适灾韧性的维系需要各级权力主体适时收力与放力，既不妨碍乡村社区灾害韧性的自生过程，也不因基层风险治理的长期性和艰巨性“抽身而逃”。其次，治理精度对标准化和精细化的寻求使得制度和技术成为决策者的必然选择，网格化治理、数字乡村建设、数智应急等逐渐成为学术和实践的新风向。诚然，应急制度和技术的工具性对于乡村社区整体生态的维持必不可少，但其统一性和单向性却难以穷尽个体利益和诉求。必须承认，乡村内生的人情、面子和常理需要半正式治理进入应急治理场域，采取反常态的非制度化、非程式化的感性方式营造治理温度[18]，依托“熟人社会”的乡土特质实现社区灾害动员，以弥补制度和技术的韧性缺陷。

5 结语

乡村社区适灾韧性的营建兼具系统性和渐进性。一方面，乡村社区适灾韧性营建是一项复杂的系统工程，涉及多个层面的协调和整合，无论是灾害风险评估、社会资本激活，还是基础设施建设、制度法规引导，都需要通过系统性思维进行全面布局。另一方面，适灾韧性营建并非一蹴而就，而是一个逐步推进的长期过程，初期应侧重于提升乡村社区基本灾害应对能力（如灾害预警系统更新、基础防灾设施建设等），随着灾害治理硬件韧性的不断增强，后期可逐渐嵌入应急管理机制（如灾害动员机制、物资协调机制等）。综合而言，适灾韧性营建的系统性和渐进性要求多元村治主体共同努力，结合地方特色、社会需求和环境变化，因地制宜推动乡村社区防灾减灾救灾能力提升。

参考文献

- [1] 曲霞,文晓巍.乡村振兴背景下韧性乡村的影响因素与示范带耦合分析[J].学术研究,2022(12):90-95.
- [2] 蓝煜昕,张雪.社区韧性及其实现路径:基于治理体系现代化的视角[J].行政管理改革,2020(7):73-82.
- [3] 徐顽强.基层应急治理效能优化:赋权模式、内在机理与实现逻辑[J].求索,2021(1):130-140.
- [4] 周平.国家力量在乡村治理中的意义[J].探索与争鸣,2023(1):26-28.
- [5] 张力伟.公共行政中的“行动”问题重思——基层治理中“责任陷阱”的化解之道[J].理论月刊,2023(7):19-28.
- [6] 燕继荣.基层治理的理想与现实[J].探索与争鸣,2023(1):10-14.
- [7] 唐斌尧,谭志福,胡振光.结构张力与权能重塑:乡村组织振兴的路径选择[J].中国行政管理,2021(5):73-78.
- [8] 杨凡.复杂风险环境下基层网格治理韧性的强化路径探析[J].领导科学,2021(4):36-39.
- [9] 张兴宇,季中扬.新乡贤参与农村社区治理的路径和实践方式——基于社会关系网络的视角[J].南京社会科学,2020(8):82-87.
- [10] 吴新叶.乡村振兴背景下的韧性乡村建设:学理与路径[J].贵州社会科学,2023(6):135-143.
- [11] 王倩.场域理论视角下韧性社区治理逻辑与风险解构策略[J].求索,2022(6):122-130.
- [12] 张勤,宋青励.韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径[J].理论探讨,2021(5):152-160.
- [13] 任剑涛,姜晓萍,贺雪峰,等.乡村治理现代化(笔谈)[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(1):1-23.
- [14] 郝宇青.基层治理中的主体困局及其破解[J].探索与争鸣,2023(1):22-25.
- [15] 颜文涛,卢江林.乡村社区复兴的两种模式:韧性视角下的启示与思考[J].国际城市规划,2017,32(4):22-28.
- [16] 买欣,陶伟,刘望保.国内外乡村韧性研究进展评述[J].人文地理,2023,38(2):28-34.
- [17] 曹正汉.官治与乡治相对分开:乡治理论的一项原则[J].探索与争鸣,2023(1):29-31.
- [18] 赵晓峰.基层社会治理制度建设:精度、温度和尺度[J].求索,2023(1):151-157.